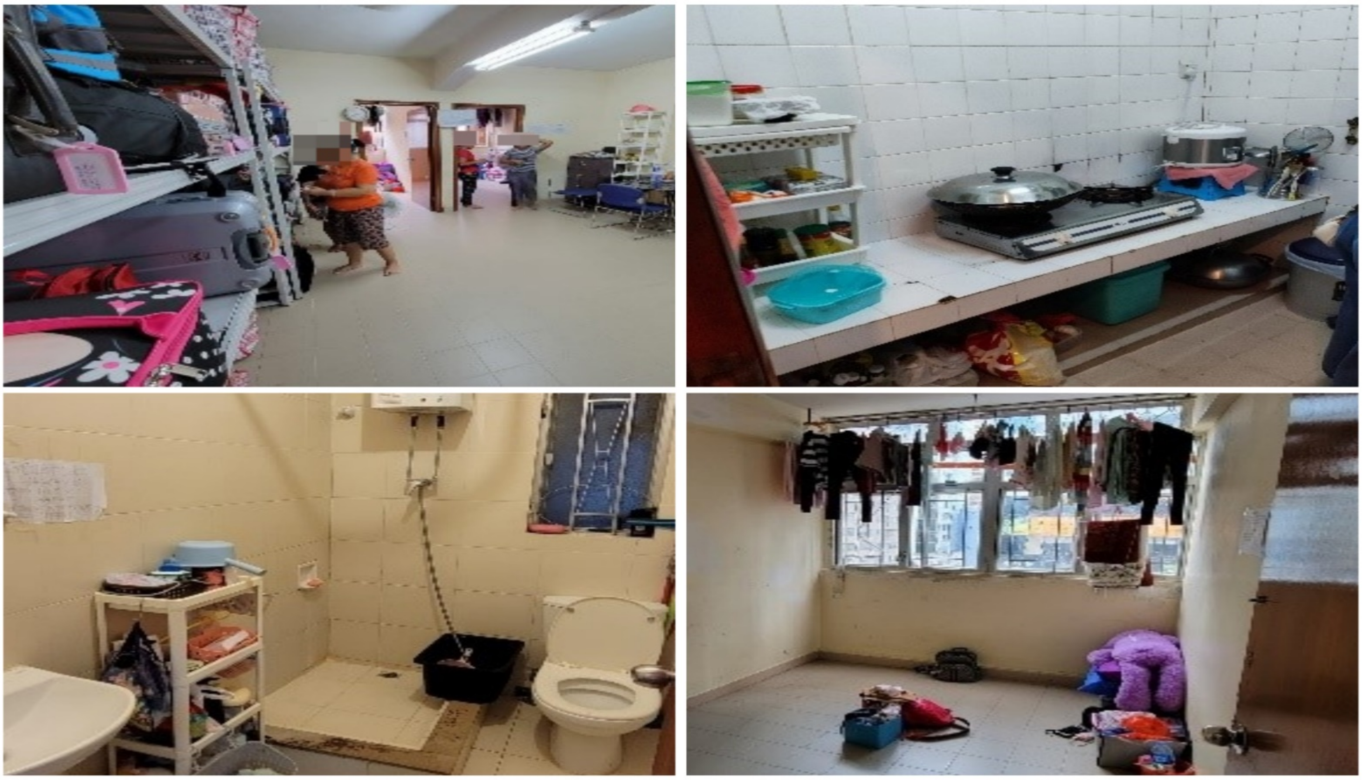
香港申訴專員公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong



主動調查報告

Direct Investigation Report

政府對外傭宿舍的規管

Government's regulation of boarding facilities for foreign domestic helpers

報告完成日期：2022年 2月 15日

Completion Date: 15 February 2022

報告公布日期：2022年 2月 17日

Announcement Date: 17 February 2022

目錄

報告摘要

章節		*段落*
1	*引言*	
	背景	***1.1 – 1.4***
	調查範圍	***1.5 – 1.6***
	調查過程	***1.7 – 1.9***
2	*政策及背景*	
	外傭政策及留宿規定	***2.1 – 2.3***
	「兩星期規則」	***2.4***
	外傭宿舍的潛在需求	***2.5 – 2.9***
	何謂「外傭宿舍」	***2.10 – 2.11***
3	*相關法規及行政措施*	
	規管職業介紹所的法規及行政措施 (執行部門：勞工處)	***3.1 – 3.14***
	規管短期出租處所的法規 (執行部門：民政總署)	***3.15 – 3.21***
	總結	***3.22***
4	*有關外傭宿舍的投訴及疫情事故處理*	
	投訴處理	***4.1 – 4.3***
	疫情事故處理	***4.4 – 4.5***

5	*職業介紹所提供的外傭宿舍*	*5.1 – 5.6*
6	*本署的評論及建議*	
	緒言	*6.1*
	(I) 改善由職業介紹所經營的外傭宿舍的營運水平	*6.2 – 6.25*
	(II) 合約期間的留宿規定	*6.26 – 6.29*
	(III) 工作簽證申請的審批	*6.30*
	本署的建議	*6.31*
	鳴謝	*6.32*

政府對外傭宿舍的規管
主動調查報告摘要

引言

政府自 1970 年代開始，准許輸入外籍家庭傭工（「外傭」）來港工作。截至 2020 年 9 月，本港約有 37 萬外傭。在 2019 冠狀病毒病疫情期間，傳媒曾廣泛報道有外傭在港染疫，並揭露外傭宿舍的種種問題，包括居住環境擠迫、衞生情況欠佳、涉嫌違反樓宇用途等。

2. 政府既在政策上引入外傭，且人數眾多，理應有責任確保來港工作的外傭得到合理的保障，包括供外傭暫住的宿舍。有見及此，本署展開是項主動調查，審研相關政府部門，包括勞工處、民政事務總署（「民政總署」）和入境事務處（「入境處」），在規管外傭宿舍上的權責和協作分工，並在有需要時提出改善建議。是項主動調查的重點是由職業介紹所經營的外傭宿舍。在調查過程中，本署接獲的公眾意見，普遍支持政府須加強對外傭宿舍的規管。本署在審視勞工處、民政總署及入境處的工作後，有以下的評論和建議。

本署的評論

(I) 改善由職業介紹所經營的外傭宿舍的營運水平

理據

3. 全港有數十萬外傭，他們留港期間，因不同情況需入住僱主住址以外的住宿設施。尤其在合約屆滿或提前終止後的「兩星期規則」期間[註]，外傭或會短暫留港安排返回原居地或等待政府批出簽證以銜接在港的新工作。換言之，外傭有實際需要入住一些通稱為外傭宿舍的住宿設施。本港輸入外傭的整體數目、當中在港轉換僱主的外傭數目，以及入境處處理有關工作簽證申請的時間，與外傭入住外傭宿舍的需求均有關連。不過，政府對外傭宿舍的需求、所在位置、數量、設施等，並沒有掌握系統性的資料，現時亦

[註] 本港政府現行政策規定，外傭須於合約屆滿時或合約提前終止的兩星期內離開香港，以較早日期為準。

無專屬法例規管該些宿舍。

4. 本署調查發現，勞工處過往在接獲有關外傭宿舍的投訴個案後，往往轉介民政總署跟進，以讓後者按《旅館業條例》(第 349 章）或《床位寓所條例》(第 447 章）處理。本署認為，假如有關外傭宿舍的營運模式與出租旅館或床位寓所無異，民政總署固然有職責按上述法例跟進。不過，據本署了解，由職業介紹所經營的外傭宿舍，營運模式五花八門，特別不少職業介紹所只將其宿舍開放予外傭入住，因此並非以公開招徠形式經營，而一些宿舍則不涉及收費。由此可見，該些外傭宿舍不屬《旅館業條例》或《床位寓所條例》的規管範圍。單靠轉介民政總署跟進相關個案，以期按上述法例規管由職業介紹所經營的外傭宿舍的處所，顯然涵蓋不足。事實上，實際的個案（第 4 章）顯示，某些外傭宿舍並不屬於《旅館業條例》及《床位寓所條例》的規管範圍。

5. 現時，有外傭輸出國的領事館會對本港一些職業介紹所發出牌照(俗稱「大牌」)，授權為其國民提供就業服務。雖然這項措施有助確保持「大牌」的外傭宿舍符合基本標準，但領事館的發牌制度並非根據任何本港法例所訂的強制措施，單靠領事館訂定對外傭宿舍的要求，未必能全面應對問題，更何況保障外傭權益的責任應在本港政府。

6. 本署明白，職業介紹所經營外傭宿舍，為有需要的外傭提供棲身之處，有其社會功能。對於一些收費低廉，甚至免費的外傭宿舍，質素難免有所局限。假如政府加強對外傭宿舍的規管，或會有意見認為，部分職業介紹所可能因經營成本上升而將費用轉嫁至外傭或僱主，甚至放棄經營外傭宿舍，結果造成「三輸」的局面。本署對此的看法是，外傭宿舍確有其社會功能，規管外傭宿舍絕非為了取締，而是令政府有工具確保來港工作的外傭得到合理的居住環境保障，亦令經營者有例可依。外傭入住質素不達到基本水平的宿舍，從人道立場而言確不為社會接受，亦有損香港聲譽。誠然，政府在制訂任何規管措施時都需要平衡多方面的考慮因素、現實情況、不同持份者的意見等。在規管外傭宿舍這課題上，政府可透過與所有持份者坦誠洽商，制訂一個各方都能接受的方案，同時可以循序漸進地改善／提升外傭宿舍的營運水平。

7. 綜合以上所述，本署認為，政府應採取措施以改善由職業介紹所經營的外傭宿舍的營運水平。本署理解，政府在此課題上需

作多方面的研究及考慮（包括法律、對部門人力資源的影響、對職業介紹所業界的影響等），並徵詢有關持份者的意見。因此，本署建議政府先制訂短、中期行政措施，並檢討成效；如成效不彰，長遠而言，便應探討透過修例引入法定規管制度，以更嚴謹地規管由職業介紹所經營的外傭宿舍。

負責的政府部門

8. 本署認為，新的改善措施應由負責勞工政策及行政的部門（即勞工處）執行。首先，從法理角度而言，《僱傭條例》的詳題明確訂明，該條例旨在對僱傭及職業介紹所的一般情況作出規管。該條例就勞工處如何規管職業介紹所的營運訂定條文，以及賦權該處透過不同方式作出規管。

9. 《僱傭條例》亦賦權勞工處頒布《職業介紹所實務守則》（「《實務守則》」），列出經辦、管理或控制職業介紹所的原則、程序、指引及標準。《實務守則》第 3.7.2 段，已就職業介紹所向求職者提供住宿設施或床位作出規定，即職業介紹所必須確保已向所有相關政府機構取得營辦住宿設施或床位的相關核准或牌照，並且時刻都完全及充分符合相關香港法例的規定。綜合前段及本段所述，就職業介紹所為外傭提供住宿設施而言，《僱傭條例》及《實務守則》已提供基礎，讓勞工處採取進一步的措施，以改善該些住宿設施的營運水平，並填補不受《旅館業條例》及《床位寓所條例》規管，但由職業介紹所營辦的外傭宿舍的空隙。

10. 此外，職業介紹所經營外傭宿舍，誘因是這有助促進其向外傭提供的就業服務。目前勞工處只規管職業介紹所提供的就業服務，但職業介紹所為外傭提供的就業服務及住宿服務之間有密切關連，兩者皆為外傭職業介紹所的營運及主體業務的一部分，由勞工處一併作出規管，合理之餘，亦具協同效益。再者，改善外傭宿舍的營運，目的是使外傭在港工作的安全及福利得到保障，以達致保障勞工權益的最終政策目標。這明顯關乎勞工事務，而非單純處所管理的問題。

11. 事實上，從過往的個案看到（表 3 第 3 及第 4 項），當發現職業介紹所涉嫌違規經營外傭宿舍，或涉嫌違反《實務守則》或相關法例的規定，勞工處均會採取適當的跟進行動。由此可見，就職業介紹所經營外傭宿舍的情況，勞工處目前並非毫無權責。由該

處採取進一步的措施，以改善該些外傭宿舍的營運水平，亦順理成章。

12. 總的來說，不論從法理、政策目標還是實際運作而言，由勞工處執行改善措施，提升由職業介紹所營辦但不受《旅館業條例》及《床位寓所條例》規管的外傭宿舍，以保障在港外傭，屬合情合理。

短、中期措施

13. 鑑於研究及落實一套法定規管制度有其複雜性，本署認為，政府可考慮先以行政方式採取以下的改善措施。

14. 首先，勞工處可與各有關持份者（包括職業介紹所業界、勞工界、領事館及政府相關決策局及部門）溝通，並要求職業介紹所提供有關其經營外傭宿舍的資料，以建立有關職業介紹所經營外傭宿舍的資料庫，包括外傭宿舍的數目、位置、收費、是否領有民政總署發出的牌照等。資料庫有助勞工處有系統地掌握目前職業介紹所經營的外傭宿舍的資料，為訂立改善措施奠定基礎。

15. 其次，勞工處可編製及公布一份職業介紹所經營的外傭宿舍名單，載有職業介紹所的名稱、外傭宿舍地址、收費、是否領有民政總署的牌照等資料。有關名單雖不代表政府認可該些外傭宿舍符合標準，但仍可加強資訊透明度，從而便利外傭作出知情選擇，以及透過市場力量推動業界提升營運水平。要達到此成效，外傭宿舍名單上的資料須盡量全面及容易理解。

16. 此外，本署建議，勞工處向職業介紹所業界就營運外傭宿舍方面提供更多指引。現行《實務守則》第 3.7.2 段規定，職業介紹所如向求職者提供住宿設施，必須確保已向所有相關政府機構取得所需的核准或牌照，並且符合相關香港法例的要求。勞工處可在《實務守則》增加條文，更具體地列出職業介紹所必須符合的相關法規、標準及指引等，供職業介紹所參考和遵從。與此同時，因應疫情揭露部分外傭宿舍的居住環境擠迫及衞生情況欠佳，勞工處可考慮參考相關部門的現行指引，以及領事館對持「大牌」的外傭職業介紹所的住宿設施的要求，以整合出一套指引供職業介紹所業界參考。在起始階段，該些指引是否需要有法定約束力，可由當局按實況決定，但起碼須具有指導作用，以幫助改善外傭宿舍的

環境衞生情況。

17. 進一步而言，勞工處可引入新的牌照審批程序，要求職業介紹所在新申請或續領牌照時，聲明如向外傭提供住宿設施，會確保遵從相關法例及政府部門的規定，包括領有所需的牌照。勞工處其後如發現職業介紹所經營的外傭宿舍違反其他政府部門的規定，須在職業介紹所牌照制度下採取適當的執管行動。

18. 本署亦建議，勞工處加強與其他持份政策局／政府部門恆常的協作，就外傭宿舍的營運交換資訊、互助制訂相應的規管措施及在有需要時作出轉介。本署認為，如外傭宿舍的營運模式與《旅館業條例》或《床位寓所條例》下的「酒店或賓館」或「床位寓所」相同，該處所應繼續由民政總署根據《旅館業條例》或《床位寓所條例》規管。就此，民政總署可考慮檢視及優化涉及外傭宿舍投訴的處理程序，以加快處理相關個案。另一方面，職業介紹所經營的外傭宿舍，即使不屬《旅館業條例》或《床位寓所條例》的管轄範圍，視乎情況，如有違反《實務守則》及相關法例的規定，勞工處可採取適當的跟進行動。因此，勞工處應與民政總署制訂協作機制，加強互相轉介個案及資訊交流。

19. 另一方面，雖然外傭宿舍的營運不屬入境處的管轄範圍，但該處負責審批外傭簽證，在整個外傭政策上有其角色，因此應在有需要時轉介個案予勞工處及民政總署跟進及交換資訊，並可因應情況檢視簽發外傭工作簽證的流程，以及在有需要時調配人手加快審批新申請。

20. 最後，勞工處可加強教育工作，要求職業介紹所業界積極配合政府的措施，以及鼓勵業界自發改善外傭宿舍的設施。

長遠措施

21. 本署認為，勞工處應在推行上述短、中期行政措施一段時間後進行檢討，以評估成效。如成效不彰，長遠而言，該處應探討透過修例引入法定規管制度，以更嚴謹地規管由職業介紹所經營的外傭宿舍。

22. 假如長遠而言有需要落實法定規管制度，勞工處應為外傭宿舍的營運訂立標準。在過程中，該處可參考現行其他有關處所管

理的規管制度、領事館對持有「大牌」的職業介紹所經營的外傭宿舍訂定的標準及要求，並徵詢有關持份者包括相關的監管部門的意見。

23. 就考慮是否訂立新的規管制度，勞工處重申《僱傭條例》旨在就僱員工資的保障訂定條文，對僱傭及職業介紹所的一般情況作出規管，並就相關事宜訂定條文。該條例目前並無賦權該處規管職業介紹所經營的住宿設施。若另行訂立新的規管制度，《僱傭條例》是否適合的載體尚待釐清，例如職業介紹所經營的住宿設施並非其業務不可缺少的部分，則《僱傭條例》未必有足夠法律基礎就該些設施進行規管。此外，該處擔憂在執行新的規管制度時可能出現漏洞，例如職業介紹或會所為了迴避新規管制度的要求，安排與職業介紹所沒有關連的人士或公司經營住宿設施，或安排外傭入住其他人士或機構經營的住宿設施。本署理解勞工處的顧慮，假如有需要透過修例引入法定規管制度，政府實須作周全的研究和考慮，包括如何修改現行法例以充分賦權執行部門作出規管，以及如何堵塞在執行上可能出現的漏洞。如有需要，政府屆時可作更深入的探討。

24. 與出租「酒店或賓館」或「床位寓所」營運模式相同的外傭宿舍，現時已受《旅館業條例》或《床位寓所條例》所規管。日後如需訂立新的規管制度，該制度是否剔除已受上述兩條條例規管的外傭宿舍，勞工處可與民政總署研究決定。除了該類外傭宿舍外，本署認為，日後如需訂立新的規管制度，該制度應涵蓋所有由職業介紹所經營的外傭宿舍。

(II) 合約期間的留宿規定

25. 根據現行政策，本港聘請外傭的僱主必須與外傭簽訂政府訂立的標準僱傭合約（「標準合約」）。根據標準合約第 3 條款，外傭在受僱期間須於標準合約內訂明僱主在香港的住址工作及居住。而根據標準合約第 15 條款，僱主如欲修改標準合約第 3 條款，須事先獲得勞工處處長的同意。

26. 綜合本署調查所得，部分僱主會在合約期內要求其外傭入住職業介紹所經營的外傭宿舍。常見的情況是在外傭剛抵達香港時，僱主仍未能安排外傭入住其住址。本署調查所獲的資料顯示，有些僱主在上述情況下未能符合標準合約第 3 條款，而又未有按

標準合約第15條款事先徵求該處處長的同意，該些情況通常只涉及1天或數天。

27. 本署認為，標準合約第3條款下的留宿規定，旨在保障外傭享有僱主提供免費住宿的福利，應該予以嚴謹執行。本署固然理解，如外傭剛抵達香港時僱主遇上突發情況，以致未能即時安排外傭入住其住址，部分僱主透過職業介紹所安排外傭暫時留宿於外傭宿舍，亦屬情有可原。但假如有僱主忽視其責任，未有在外傭抵達香港前盡早為外傭入住其住址做好準備，則另作別論。職業介紹所在該情況下為外傭提供住宿服務，雖從經營及顧客服務而言屬無可厚非，但當這彈性措施遭到不當使用，甚至濫用時，實有違原意，亦並非恰當。至於應否維持上述的留宿規定，屬政策問題，本署並無意見。

28. 本署建議，勞工處加強宣傳及教育，提醒僱主有責任遵守標準合約第3條款下的留宿規定，並在外傭抵達香港前盡早為外傭入住其住址做好準備。本署亦建議勞工處提醒業界，職業介紹所如經營外傭住宿業務，必須留意標準合約第3條款下的留宿規定。該處如發現僱主或職業介紹所漠視其責任，違規容許外傭在受僱期間入住僱主住址以外的地方，應採取適當的跟進行動。

(III) 工作簽證申請的審批

29. 入境處處理外傭工作簽證申請的時間，與外傭入住外傭宿舍的需求有關連。本署欣悉，該處在疫情期間，實行了若干措施，包括靈活調配人手和加強應用電子服務等，以加快審批流程。就外傭在港轉換僱主的申請，本署建議，入境處繼續檢視及改善審批工作簽證申請的措施和效率，在資源許可的情況下盡量加快審批工作，以助壓縮外傭留港等候工作簽證期間入住外傭宿舍的潛在需要。

本署的建議

30. 本署對勞工處、民政總署及入境處有以下的建議：

勞工處

(1) 與持份者溝通，並要求職業介紹所提供有關其營運外傭宿舍（如有）的資料，以建立由職業介紹所經營外傭宿舍的資料庫；

(2) 編製及公布一份職業介紹所經營的外傭宿舍名單，以加強資訊透明度，便利外傭作出知情選擇，以及透過市場力量推動業界提升營運水平；

(3) 修訂《實務守則》，更具體地列出職業介紹所如經營外傭宿舍必須符合的相關法規、標準及指引等，供職業介紹所參考和遵從。同時，考慮參考相關部門的現行指引，以及領事館對持「大牌」的外傭職業介紹所的住宿設施的要求，以整合出一套相關指引供職業介紹所業界參考；

(4) 要求職業介紹所在新申請或續領牌照時，聲明如向求職者提供住宿設施，會確保遵從相關法例及政府部門的規定。如其後發現職業介紹所經營的外傭宿舍違反其他政府部門的規定，須在職業介紹所牌照制度下採取適當的執管行動；

(5) 加強教育工作，要求職業介紹所業界積極配合政府的措施，以及鼓勵業界自發改善外傭宿舍的設施；

(6) 加強宣傳及教育，提醒僱主有責任遵守標準合約第3條款下的留宿規定，同時提醒職業介紹所業界，如經營外傭住宿業務，必須留意該留宿規定。如發現僱主或職業介紹所漠視其責任，違規容許外傭在受僱期間入住僱主住址以外的地方，應採取適當的跟進行動；

(7) 在推行第30(1)至(6)、(10) 段措施的一段時間後進行檢討，如成效不彰，長遠而言，探討透過修例引入法定規管制度，以更嚴謹地規管由職業介紹所經營的外傭宿舍；

民政總署

(8) 檢視及優化涉及外傭宿舍投訴的處理程序，以加快處理相關個案；

入境處

(9) 就外傭在港提出轉換僱主的申請，繼續檢視及改善審批工作簽證申請的措施和效率，在資源許可的情況下盡量加快審批工作，以助壓縮外傭留港等候工作簽證期間入住外傭宿舍的潛在需要；以及

勞工處、民政總署、入境處

(10) 加強勞工處與其他持份政策局／政府部門的恆常協作，就外傭宿舍的營運交換資訊、互助制訂相應的規管措施及在有需要時作出轉介。民政總署及入境處應提供所需的資訊及協助。

申訴專員公署
2022 年 2 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram:
https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

Executive Summary
Direct Investigation Report

Government's Regulation of Boarding Facilities for Foreign Domestic Helpers

Introduction

Since the 1970's, the Government has allowed the importation of foreign domestic helpers ("FDHs") into Hong Kong. As of September 2020, around 370,000 FDHs were employed in Hong Kong. Amid the COVID-19 pandemic, there was extensive media coverage on local infection cases of FDHs, revealing an array of problems about boarding facilities for FDHs, such as over-crowdedness, poor hygiene and suspected violations of permitted building use.

2. Given the Government's policy to import FDHs and the large number of persons involved, it has a duty to ensure reasonable protection of their well-being, including their temporary boarding facilities. In this connection, we launched a direct investigation to examine the responsibilities of relevant departments, including the Labour Department ("LD"), the Home Affairs Department ("HAD") and the Immigration Department ("ImmD"), on the regulation of FDH boarding facilities as well as their collaboration, with a view to recommending improvement measures where necessary. The focus of our investigation is on FDH boarding facilities operated by employment agencies ("EAs"). The public views we received during the investigation showed general support for the Government's stepping up of the regulation of FDH boarding facilities. After examining the work of LD, HAD and ImmD, we have the following comments and recommendations.

Our Comments

(I) Improving the Standards of FDH Boarding Facilities Operated by EAs

<u>Justifications</u>

3. During their stay in Hong Kong, the several hundred thousand of FDHs may need accommodation out of their employer's residence in various circumstances. In

particular, during the "two-week rule" period[Note] upon completion or premature termination of employment contract, some FDHs may remain in Hong Kong briefly, pending return to their place of origin or the Government's approval of visa for joining a new employer. In other words, they have a practical need to stay on such residential premises commonly known as FDH boarding facilities. The demand for FDH boarding facilities is related to the total number of FDHs imported to Hong Kong, how many of them changed employers locally, and the time taken by ImmD to process their visa applications. However, the Government has no systematic data on the demand, locations, number and facilities of those premises, nor is there any dedicated legislation for regulating FDH boarding facilities.

4. Our investigation has revealed that upon receiving complaints about FDH boarding facilities in the past, LD often referred them to HAD for handling under the Hotel and Guesthouse Accommodation Ordinance ("HAGAO") (Cap. 349) or the Bedspace Apartments Ordinance ("BAO") (Cap. 447). In our view, if the FDH boarding facilities are operated in the same mode as guesthouses or bedspace apartments, HAD is duty bound to follow up pursuant to the two ordinances. However, according to our understanding, EAs operate FDH boarding facilities in multiple modes. Notably, many boarding facilities operated by EAs are for FDHs' exclusive use and are therefore not advertised openly. Meanwhile, some of them are free of charge. Those boarding facilities thus fall outside the ambit of the HAGAO or the BAO. Referrals to HAD for follow-up action under the above legislation alone are clearly inadequate in regulating FDH boarding facilities. As a matter of fact, past cases (see Chapter 4) show that some FDH boarding facilities are not within the ambit of the HAGAO and the BAO.

5. Currently, the consulates of certain FDH-exportation countries have introduced an accreditation system for local EAs, authorising them to provide job placement services for their nationals. While the measure can help ensure the basic standards of FDH boarding facilities operated by accredited EAs, the accreditation systems of consulates are not mandatory under any local legislation. Setting requirements for FDH boarding facilities by consulates alone may not be sufficient to address the problem, not to mention that protection of the well-being of FDHs is a duty incumbent upon the Hong Kong Government.

6. We appreciate that EAs perform a social function in operating boarding facilities for FDHs in need of temporary accommodation. The quality of those

[Note] The Government's existing policy provides that FDHs are required to leave Hong Kong upon completion of the employment contract or within two weeks from the date of its premature termination, whichever is earlier.

boarding facilities which charge minimal or no fees at all is inevitably constrained by resources. Should the Government step up the regulation of FDH boarding facilities, there may be concerns that some EAs may have to shift the rising costs to the helpers or the employers, or even cease the boarding service, thereby rendering an undesirable outcome for all three parties concerned. Our response is that FDH boarding facilities indeed perform a social function. The purpose of regulatory measures is not to stamp out those premises, but to provide the Government with a means to ensure reasonable accommodation for FDHs employed in Hong Kong and to stipulate the standards for compliance by operators. Substandard boarding facilities for FDHs are unacceptable to society from a humanitarian point of view, while tarnishing Hong Kong's reputation at the same time. Admittedly, in devising any regulatory measures, the Government has to strike a balance in light of multiple considerations, actual circumstances, opinions of various stakeholders, etc. On the issue of regulating FDH boarding facilities, the Government may candidly liaise with stakeholders to draw up a generally acceptable proposal for progressively improving/enhancing the operation standards of FDH boarding facilities.

7. Based on the above analysis, we consider it essential for the Government to adopt measures to improve the standards of FDH boarding facilities operated by EAs. We appreciate that the Government will need to study and consider a wide range of factors related to this issue (including legal implication, impact on the manpower resources of departments and on the EA sector, etc.), and consult stakeholders. Hence, we recommend that the Government first implement administrative measures in the short and medium terms, and evaluate their effectiveness. If the result is unsatisfactory, the Government should explore the feasibility of introducing a statutory regulatory regime through legislative amendments in the long run, with a view to more stringent regulation of FDH boarding facilities operated by EAs.

<u>Responsible department</u>

8. We consider the new improvement measures should be implemented by LD, the department responsible for labour policy and administration. First, from a legal perspective, according to its long title, the Employment Ordinance ("EO") is to regulate general conditions of employment and EAs. The EO stipulates how LD should regulate the operation of EAs and empowers LD to take different regulatory measures.

9. The EO also empowers LD to issue the Code of Practice for Employment Agencies ("CoP") setting out principles, procedures, guidelines and standards for the

operation, management or control of EAs. Paragraph 3.7.2 of the CoP stipulates the requirements for EAs providing boarding facilities or bedspaces for job seekers, i.e. EAs must ensure that relevant approvals or licences for operating the boarding facilities or bedspaces have been obtained from all relevant Government authorities, and the standards as prescribed by the relevant laws of Hong Kong are fully and satisfactorily met at all times. As seen from this and the preceding paragraphs, the EO and the CoP provide a basis for LD to take further measures towards improving the operation standards of the FDH boarding facilities provided by EAs, and closing the regulatory gap existing in those premises outside the ambit of the HAGAO and the BAO but are operated by EAs.

10. Moreover, EAs operate FDH boarding facilities for the incentive to promote their FDH placement service. Currently, LD only regulates the job placement service of EAs, although the placement and boarding services provided for FDHs are closely related. As both services form parts of the operation and major business of EAs engaged in FDH placement, it is reasonable and synergetic for LD to regulate them together. Besides, the purpose of improving the operation of FDH boarding facilities is to protect the safety and welfare of FDHs employed in Hong Kong, thereby achieving the ultimate policy objective of safeguarding the rights and interests of labour. Evidently, this is a labour-related issue, rather than simply about the management of premises.

11. As a matter of fact, past cases (see items 3 and 4 in Table 3) show that LD would take appropriate follow-up action where an EA was allegedly involved in illegal operation of FDH boarding facilities or violated the CoP or relevant legislation. Consequently, it is not entirely outside the purview of LD to handle the operation of FDH boarding facilities by EAs. It follows logically that LD is the appropriate authority to take further measures to enhance their operation standards.

12. In sum, from the perspectives of law, policy objective and actual operation, it is rational and reasonable for LD to adopt improvement measures to enhance the quality of FDH boarding facilities operated by EAs which fall outside the ambit of the HAGAO and the BAO for protecting the well-being of FDHs employed in Hong Kong.

<u>Short- and medium-term measures</u>

13. Given the complexity in devising and implementing a statutory regulatory regime, we are of the view that the Government may first consider making

improvements through the following administrative measures.

14. First, LD may liaise with stakeholders (including the EA sector, the labour sector, consulates, and relevant policy bureaux and departments) and request EAs to submit information about their FDH boarding facilities, thereby creating a database of FDH boarding facilities operated by EAs, covering such details as their number, locations, fees and any licences issued by HAD. The database will enable LD to obtain systematic data on the existing FDH boarding facilities operated by EAs, providing a basis for formulating improvement measures.

15. Second, LD may compile and publish a list of FDH boarding facilities operated by EAs, comprising such details as the names of EAs, addresses of boarding facilities, fees and any licences issued by HAD. While the list does not imply the Government's recognition of the standards of those boarding facilities, it can enhance information transparency and facilitate informed choices of FDHs, as well as foster improvement in the sector's operation standards by market forces. To this end, it is crucial that information on the list is comprehensive and easy to understand as far as possible.

16. Moreover, we recommend that LD issue more guidelines to the EA sector on the operation of FDH boarding facilities. According to paragraph 3.7.2 of the existing CoP, EAs providing boarding facilities for job seekers must ensure that necessary approvals or licences have been obtained from all relevant Government authorities, and comply with relevant laws of Hong Kong. LD may add new provisions in the CoP to specify the relevant laws, standards and guidelines applicable to EAs for their reference and compliance. In addition, as the pandemic revealed that some FDH boarding facilities were overcrowded with poor hygiene, LD may consider drawing up a set of guidelines for reference by the EA sector, referencing the existing guidelines of relevant departments and the requirements of consulates on the boarding facilities of EAs accredited for FDH placement. It is up to the authorities to decide, depending on actual situations, whether the guidelines should be legally binding at the initial stage of implementation. Yet, it should at least provide guidance for improving the environmental hygiene of FDH boarding facilities.

17. To take a further step, LD may introduce new licensing procedures requiring an EA to undertake, in the application for new licence or licence renewal, that if boarding facilities are provided for FDHs, it will ensure compliance with relevant legislation and requirements of Government departments, including obtaining necessary licences. LD should take appropriate enforcement action under the EA licensing regime if the EA's

boarding facilities are found in breach of other Government departments' requirements subsequently.

18. We also recommend that LD strengthen routine collaboration with stakeholder bureaux and departments for exchanging information about the operation of FDH boarding facilities, formulating regulatory measures jointly and making referrals as necessary. In our view, FDH boarding facilities operated in the same mode as "hotel or guesthouse" or "bedspace apartment" defined under the HAGAO or the BAO should continue to be regulated by HAD pursuant to the two ordinances. In this connection, HAD may consider reviewing and optimising the procedures for handling complaints about FDH boarding facilities to expedite case handling. As regards FDH boarding facilities operated by EAs that fall outside the ambit of the HAGAO or the BAO, LD can take proper action if, depending on the situations, they are in breach of the CoP and relevant legislation. Hence, LD and HAD should establish a collaboration mechanism to facilitate mutual case referrals and information sharing.

19. Meanwhile, although the operation of FDH boarding facilities falls outside the purview of ImmD, it has a role to play in the overall policy on importation of FDHs with the responsibility for processing their visa applications. ImmD, therefore, should refer cases to LD and HAD for handling and share information where necessary. Depending on the situation, the department may also review the procedures for processing visa applications from FDHs, and reallocate manpower to expedite the approval of new applications where necessary.

20. Finally, LD should step up education in urging the EA sector to actively cooperate with the Government's initiatives, and encouraging voluntary improvement of FDH boarding facilities.

<u>Long-term measures</u>

21. We consider that LD should evaluate the effectiveness of the above short- and medium-term measures after implementation for a certain period. If the result is unsatisfactory, LD should explore the feasibility of introducing a statutory regulatory regime through legislative amendments in the long run, with a view to more stringent regulation of FDH boarding facilities operated by EAs.

22. Should the need to implement a statutory regulatory regime in the long run arise, LD should stipulate the operation standards for FDH boarding facilities. During the

process, LD could take reference from existing regulatory regimes on the management of other premises, the standards and requirements stipulated by consulates for FDH boarding facilities of accredited EAs, and consult stakeholders including relevant authorities.

23. In considering whether to introduce a new regulatory regime, LD reiterated that the EO is intended to provide for the protection of the wages of employees, to regulate general conditions of employment and EAs, and for matters connected therewith. LD is not empowered by the EO to regulate boarding facilities operated by EAs. If a new regulatory regime is to be established, it remains to be clarified whether the EO is the suitable instrument. By way of illustration, if the boarding facilities operated by EAs are not an integral part of their business, the EO may not provide an adequate legal basis for regulating such facilities. Moreover, LD is concerned about possible loopholes to emerge upon implementation of the new regime. For instance, to evade the requirements under the new regime, EAs may arrange for unrelated persons or companies to operate the boarding facilities, or arrange to accommodate FDHs in the boarding facilities operated by other persons or organisations. We acknowledge the concerns of LD. Should the need to introduce a statutory regulatory regime by legislative amendments arise, it is incumbent upon the Government to study and consider the issue thoroughly, including how to amend existing legislation to confer adequate powers on the authorities to perform regulatory duties, and how to plug any loopholes that may emerge upon implementation. Where necessary, the Government should conduct more in-depth research in due course.

24. FDH boarding facilities operated in the same mode as "hotel or guesthouse" or "bedspace apartment" are already regulated under the HAGAO or the BAO. Should the need to introduce a new regulatory regime arise in the future, whether FDH boarding facilities within the ambit of the two ordinances should be excluded from the new regime is subject to the study and decision of LD jointly with HAD. Apart from these two types of FDH boarding facilities, we consider that the new regulatory regime, if needed in the future, should encompass all FDH boarding facilities operated by EAs.

(II) "Live-in Requirement" during Contract Period

25. The existing policy requires all Hong Kong employers to sign with their FDHs the Standard Employment Contract ("SEC") prescribed by the Government. Clause 3 of the SEC provides that during the employment period, the FDH shall work and reside in the employer's Hong Kong residence specified in the SEC. Clause 15 of the SEC

stipulates that any variation to clause 3 by the employer should be made with the prior consent of the Commissioner for Labour (“the Commissioner”).

26. Our investigation reveals that some employers may request their FDHs to stay in boarding facilities operated by EAs during the contract period. A common scenario is that the employer’s residence is not yet ready for accommodating the FDH upon their arrival in Hong Kong. Our findings show that some employers fail to comply with clause 3 of the SEC in the above scenario without the prior consent of the Commissioner as required under clause 15, and that it generally involves just one or a few days.

27. We consider that the “live-in requirement” under clause 3 of the SEC, aimed at protecting the welfare of FDHs in receiving free board and lodging from their employers, should be enforced stringently. We accept that some employers may be compelled to arrange temporary accommodation for FDHs via EAs, such as when their residence is not ready due to unforeseeable circumstances upon the FDHs’ arrival in Hong Kong. Yet, it is a different case if employers deliberately ignore their obligation to make advance preparation for accommodating the FDHs before their arrival in Hong Kong. From the perspectives of business operation and customer service, it is understandable for EAs to provide boarding facilities for FDHs in certain situations. But if this flexibility measure is misused or even abused, it is against the original intent of the measure and improper. As to whether the “live-in requirement” should be maintained, it is a policy issue not subject to our comments.

28. We recommend that LD step up publicity and education on the employers’ obligation to comply with the “live-in requirement” under clause 3 of the SEC and make advance preparation for accommodating the FDHs before their arrival in Hong Kong. We also recommend that LD remind the EA sector of the “live-in requirement” under clause 3 of the SEC if engaged in FDH boarding service. LD should take appropriate follow-up action if it discovers any employers or EAs ignoring their obligation by allowing FDHs to live out of the employer’s residence during the employment period.

(III) Processing of Applications for Employment Visa

29. The time taken by ImmD to process applications from FDHs for employment visa affects the demand for FDH boarding facilities. We are pleased to note that during the pandemic, ImmD has implemented measures to expedite the approval procedures, including flexible staff deployment and more extensive use of electronic services. We recommend that ImmD continue to review and improve its measures and efficiency in

processing applications for visa to change employers submitted by FDHs locally, and expedite the approval procedures as far as resources permit, thereby minimising the potential demand for FDH boarding facilities arising from their stay in Hong Kong pending visa approval.

Recommendations

30. This Office has made the following recommendations to LD, HAD and ImmD:

LD

(1) liaise with stakeholders and request EAs to submit information about their FDH boarding facilities (if any), thereby creating a database of FDH boarding facilities operated by EAs;

(2) compile and publish a list of FDH boarding facilities operated by EAs for better information transparency and facilitating informed choices of FDHs, as well as fostering improvement in the sector's operation standards by market forces;

(3) revise the CoP with more specific details on the relevant laws, standards and guidelines applicable to EAs engaged in FDH boarding service for their reference and compliance; in addition, consider drawing up a set of guidelines for reference by the EA sector, taking into reference the existing guidelines of relevant departments and the requirements of consulates on the boarding facilities of EAs accredited for FDH placement;

(4) require an EA to undertake, in the application for new licence or licence renewal, that it will ensure compliance with relevant legislation and the requirements of Government departments if it provides boarding facilities for job seekers; and take appropriate enforcement action under the EA licensing regime if the EA's FDH boarding facilities are found in breach of other Government departments' requirements subsequently;

(5) step up education in urging the EA sector to actively cooperate with the Government's initiatives, and encouraging voluntary improvement of FDH boarding facilities;

(6) step up publicity and education on employers' obligation to comply with the "live-in requirement" under clause 3 of the SEC, remind the EA sector of the "live-in requirement" if engaged in FDH boarding service, and take appropriate follow-up action if it discovers any employers or EAs ignoring their obligation by allowing FDHs to live out of the employer's residence during the employment period;

(7) evaluate the effectiveness of the measures in paragraphs 30(1) to (6) and (10) after implementation for a certain period; if the result is unsatisfactory, explore the feasibility of introducing a statutory regulatory regime through legislative amendments in the long run, with a view to more stringent regulation of FDH boarding facilities operated by EAs;

HAD

(8) review and optimise the procedures for handling complaints about FDH boarding facilities to expedite case handling;

ImmD

(9) continue to review and improve its measures and efficiency in processing applications for visa to change employers submitted by FDHs locally, and expedite the approval procedures as far as resources permit, thereby minimising the potential demand for FDH boarding facilities arising from their stay in Hong Kong pending visa approval; and

LD, HAD and ImmD

(10) strengthen routine collaboration between LD and stakeholder bureaux and departments for exchanging information about the operation of FDH boarding facilities, formulating regulatory measures jointly, and making referrals as necessary. HAD and ImmD should provide information and assistance as necessary.

Office of The Ombudsman
February 2022

1

引言

背景

1.1 政府自 1970 年代開始，准許輸入外籍家庭傭工（「外傭」）來港工作。根據政府的資料，截至 2020 年 9 月，本港約有 37 萬外傭。

1.2 在 2019 冠狀病毒病疫情期間，傳媒曾廣泛報道有外傭在港染疫，並揭露外傭宿舍[1]的種種問題，包括居住環境擠迫、衞生情況欠佳、涉嫌違反樓宇用途等。有報道指經營外傭職業介紹所的持牌人或其他人在出租有關單位作為外傭宿舍前，並未向政府申領有關的牌照或獲得豁免，可能涉及違規經營。

1.3 社會上有意見指出，外傭可於完成或提早終止僱傭合約後的兩星期（**第 2.4 段**）或其他個別情況（例如留港處理刑事或勞資案件）逗留香港，期間部分外傭有需要入住外傭宿舍。然而，本港目前並無專屬的法例或部門規管外傭宿舍，相關政府部門亦沒有針對外傭宿舍制訂巡查機制，以確保處所的環境衞生、消防、樓宇安全等設施適合用作外傭宿舍。

1.4 政府既在政策上引入外傭，且人數眾多，理應有責任確保來港工作的外傭得到合理的保障，包括供外傭暫住的宿舍。有見及此，申訴專員於 2021 年 1 月 14 日宣布根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條展開是項主動調查，審研相關政府部門，包括勞工處、民政事務總署（「民政總署」）和入境事務處（「入境處」），在規管外傭宿舍上的權責和協作分工，並在有需要時提出改善建議。

---

[1] 勞工處在其《職業介紹所實務守則》稱之為「外傭住宿設施」，下同。

調查範圍

1.5 現時市場上的外傭宿舍由不同人士或機構經營，當中部分由職業介紹所經營，亦有部分由其他個別人士或機構經營。本署這項主動調查的調查重點是由職業介紹所經營的外傭宿舍。由其他個別人士或機構營運的外傭宿舍，如果是以公開招徠及收費的模式經營，應可由民政總署根據《旅館業條例》（第 349 章）及《床位寓所條例》（第 447 章）下的發牌制度規管。

1.6 這項主動調查的審研範圍包括：

- 與規管外傭宿舍相關的法例及行政措施；
- 相關政府部門的權責及協作分工；
- 相關政府部門就有關外傭宿舍的投訴及疫情事故的處理；以及
- 就規管外傭宿舍可予加強／改善之處。

調查過程

1.7 本署的調查工作包括：

- 邀請勞工處、民政總署和入境處提供資料；
- 審研與規管外傭宿舍相關的法例及行政措施；
- 審研當局就有關外傭宿舍投訴及疫情事故的處理；
- 視察由職業介紹所提供的外傭宿舍，了解該些外傭宿舍的營運情況；以及
- 邀請持份者／公眾人士提供意見[2]，審研他們提供的資料，並與部分資料提供者詳談。

---

[2] 就是項主動調查，本署總共收到 17 份公眾意見。

1.8 本署接獲的公眾意見中，普遍支持政府須加強對外傭宿舍的規管。意見提供者主要關注外傭宿舍是否符合法例要求，以及外傭宿舍缺乏規管，可能引致環境衞生、消防及樓宇安全等問題；亦有意見指外傭宿舍必須申領牌照，並建議相關政府部門加強巡查。另一方面，有意見關注外傭宿舍的經營成本會否增加，繼而令有關成本轉嫁至職業介紹所，甚至聘用外傭的僱主。

1.9 2021 年 12 月 2 日，本署將調查報告的初稿送交勞工處、民政總署和入境處置評。經考慮及適當納入上述三個部門的意見後，本署於 2022 年 2 月 15 日完成這份報告。

2

政策及背景

外傭政策及留宿規定

2.1 根據現行政策，本港聘請外傭的僱主必須與外傭簽訂政府訂立的標準僱傭合約（「標準合約」）[3]。標準合約第 3 條款訂明，外傭在受僱期間須於標準合約內訂明僱主在香港的住址工作及居住（「留宿規定」）[4]。此外，僱主及外傭亦須各自在有關工作簽證的申請書承諾外傭會於標準合約所述的僱主住址居住。

2.2 根據勞工處刊發的《聘用外籍家庭傭工手冊》，上述「留宿規定」適用於外傭的整段在港受僱期。標準合約第 15 條款訂明，如僱主欲修改標準合約第 3 條款，以讓外傭在僱主住址以外地方居住，須事先獲得勞工處處長同意。該處處長會考慮每宗申請的個別情況，以作出決定[5]。

2.3 如僱主／外傭違反在標準合約及相關申請書作出的承諾，日後該僱主再次申請僱用外傭時，或該外傭再次申請工作簽證或

---

[3] 標準合約是政府唯一承認、適用於僱主申請從外國聘用家庭傭工的合約。此合約受香港法例所規管，包括《僱傭條例》（第 57 章）及《僱員補償條例》（第 282 章）。

[4] 標準合約第 3 條款：「傭工須於僱主的住址工作及居住，住址為_____」。

[5] 標準合約第 15 條款：「對本合約條款在有效期間作出的任何變更或增加（包括附錄的「住宿及家務安排」），除獲得勞工處處長同意，否則均屬無效，但下列變更除外：

……

(b)對在第 3 條款註明的僱主住址作出變更，並經已書面通知入境事務處處長，而該傭工須繼續於僱主新的住址工作及居住；

……」

延期逗留時，入境處會將有關事宜列為考慮因素，並可能會拒絕其申請。

「兩星期規則」

2.4 政府現行政策規定，外傭須於完成僱傭合約後或於終止合約後的兩星期內離開香港，以較早日期為準(「兩星期規則」)。「兩星期規則」於 1987 年開始實施，主要目的是為給予外傭足夠時間安排離境，同時維持有效的入境管制。標準合約沒有訂明外傭於合約終止後在港的住宿安排。

外傭宿舍的潛在需求

2.5 政府政策已就外傭受僱期間的住宿安排作出規定，以及就外傭在合約屆滿或提前終止的情況下離港的安排制訂「兩星期規則」。然而，有意見反映，部分外傭會因其他不同情況需入住外傭宿舍，例如：

(a) 合約屆滿在港轉換僱主期間或提前終止合約而因包括疫情的特殊情況在港轉換僱主期間；以及

(b) 有刑事或勞資案件須留港處理。

2.6 就第 2.5 段(a)及(b)項的情況，究竟有多少數目的外傭有需要居住於外傭宿舍？政府目前並無對這些潛在需求作出研究或統計。

2.7 一般而言，外傭在合約屆滿或提前終止後在港轉換僱主(**第 2.5 段(a)項**)，並在該段期間入住外傭宿舍，並不罕見。入境處資料顯示，2017 年 1 月至 2021 年 8 月期間，該處批准外傭完約後轉換僱主的簽證申請數目如下：

表 1：入境處批准外傭完約後轉換僱主的簽證申請數目
(2017 年 1 月至 2021 年 8 月)

年份	**外傭獲批完約後轉換僱主的簽證申請數目**
2017	22,284
2018	21,356
2019	21,600
2020	22,982
2021 (1-8 月)	15,131

2.8 表 1 顯示，2017 至 2020 年，每年約有 2 萬多宗外傭獲批完約後轉換僱主的簽證申請，2021 年首 8 個月亦有超過 1.5 萬宗申請獲批。該些外傭可能會先返回原居地，或等候入境處審批簽證申請並在港轉換僱主，因而需要自行安排住宿，例如租住旅館或床位，或入住職業介紹所安排的外傭宿舍。該些等候審批簽證的外傭，對入住外傭宿舍有潛在及實際需求。

2.9 疫情期間，在平衡防疫風險及政府僱員特別上班安排下，入境處實行了一系列相應措施，包括靈活調配人手和加強應用電子服務等，以加快審批流程。就外傭轉換僱主的工作簽證申請，如申請人已遞交全部所需文件，入境處可最快在兩星期內完成審批。在有需要時，該處會檢視審批流程並作出彈性安排。此外，疫情嚴重影響了本港的航空交通，致令外傭在轉職／離港前增加對外傭宿舍的需求。

何謂「外傭宿舍」

2.10 本港的勞工或規管出租處所的法例，並無定義何謂「外傭宿舍」。坊間對外傭宿舍的理解，一般是指外傭居住於僱主住址以外的住宿設施。該些住宿設施五花八門，有些由職業介紹所提供，有些由其他私人業主／機構提供；有些收費，有些不收費；有些位於住宅大廈，有些位於商業物業。

2.11 至於全港有多少間外傭宿舍、個別宿舍有多少人入住、該些宿舍的位置為何、經營者是誰、是否收費、處所環境衞生情況如何，以及是否符合有關防火及樓宇安全法例，政府目前並無具備相關資料或作出統計。

3

相關法規及行政措施

規管職業介紹所的法規及行政措施（執行部門：勞工處）

3.1 勞工處轄下的職業介紹所事務科負責執行《僱傭條例》(第57章)第XII部、《職業介紹所規例》(第57A章)及《職業介紹所實務守則》(「《實務守則》」)，以規管本港職業介紹所，並透過發牌、巡查、調查投訴及檢控等措施保障使用本港職業介紹所服務的求職者(包括外傭)及僱主的權益。

《僱傭條例》

3.2 《僱傭條例》的詳題訂明，該條例旨在就僱員工資的保障訂定條文，對僱傭及職業介紹所的一般情況作出規管，並就相關事宜訂定條文。其中，規管職業介紹所的主要條文如下。

3.3 《僱傭條例》第53(1)條：「處長[6]如有合理理由信納有以下情況，可拒絕發牌或續發牌照，亦可將牌照撤銷 —

……

(c) 持牌人或擬作為持牌人的人有以下情況 —

……

(iv) 曾違犯本部的任何條文或根據第62條訂立的任何規例；

[6] 根據《僱傭條例》第2條的釋義，「處長」是指勞工處處長，並包括勞工處副處長及勞工處助理處長。

(iva) 沒有遵從根據第 62A(1)條發出的《實務守則》；或

(v) 由於任何其他理由並非是經辦職業介紹所的適當人選；

(d) （如持牌人或擬作持牌人的人是一間公司、或一個合夥中的合夥人）該持牌人或該人的有關連人士[7]—

……

(ii) 曾違犯本部的任何條文或根據第 62 條訂立的任何規例；或

(iii) 沒有遵從根據第 62A(1)條發出的《實務守則》；或

(e) 某名受僱於持牌人或擬作為持牌人的個人—

(i) 曾違犯本部的任何條文或根據第 62 條訂立的任何規例；或

(ii) 沒有遵從根據第 62A(1)條發出的《實務守則》；

……」

---

[7] 根據《僱傭條例》第 50 條，「有關連人士」：

(a) 就一間公司而言—指該公司的董事、經理、秘書或其他類似的人員；或

(b) 就一個合夥中的合夥人而言，指—

(i) 該合夥中其他合夥人；或

(ii) 其他涉及該合夥的管理的人。

3.4 《僱傭條例》第 58 條：「處長或獲處長就此授權的任何公職人員可 —

(a) 於任何合理時間，無須手令而進入及視察職業介紹所的營業地點；

(b) 要求交出、查閱、審核或複製與職業介紹所有關的任何紀錄或其他文件；

(c) 要求任何經辦、管理或協助管理職業介紹所的人提供由他指明與該職業介紹所有關的資料或詳情；及

(d) 向與該介紹所有關連或相聯的任何其他人作出其認為適當的查訊。」

3.5 《僱傭條例》第 62A(1)條：「處長可發出《實務守則》，列出經辦、管理或控制職業介紹所的原則、程序、指引及標準。」

《職業介紹所規例》

3.6 《職業介紹所規例》就職業介紹所有關發牌或牌照續期的申請，以及職業介紹所收取的費用及佣金最高限額等作出規定。

《實務守則》

3.7 勞工處於 2017 年 1 月以行政方式頒布《實務守則》[8]，規範職業介紹所，以促進業界的專業水平和服務質素。2018 年 2 月 9 日生效的《2018 年僱傭（修訂）條例》為《實務守則》提供法律基礎。該處同時根據《僱傭條例》第 62A(1)條 [9]，發布新修訂的《實務守則》。

---

8 2017 年 1 月 13 日政府新聞公報，詳情可參考：
https://www.info.gov.hk/gia/general/201701/13/P2017011300303.htm

9 《2018 年僱傭（修訂）條例》新增該條文。

3.8 《實務守則》列出職業介紹所必須遵守的主要法定要求。《實務守則》亦闡明勞工處處長期望職業介紹所應達到的最低標準，例如保持具透明度的營運手法、與求職者和僱主擬訂書面服務協議、提供付款收據及避免牽涉在求職者的財務事宜等。有關措施是為保障僱主及求職者(包括外傭)的福利，與提供外傭職業介紹服務的職業介紹所尤為相關。

3.9 勞工處職業介紹所事務科負責執行《實務守則》，並會定期巡查各職業介紹所，以確保職業介紹所能依循《實務守則》的要求營運業務。如職業介紹所沒有遵從《實務守則》，勞工處處長可考慮撤銷、拒絕發出／續發其牌照，或發出警告信以敦促其糾正。

3.10 《實務守則》第 3.7.2 段訂明：「如職業介紹所利用其職業介紹所處所提供住宿設施或床位（特別為來自海外的求職者如外傭提供的住宿設施或床位），或在其他非職業介紹所處所向求職者提供有關設施，則必須確保已向所有相關政府機構取得營辦住宿設施或床位的相關核准或牌照，並且時刻都完全及充分符合相關香港法例(例如《建築物條例》(第 123 章)、《消防條例》(第 95 章）、《旅館業條例》（第 349 章）和《床位寓所條例》（第 447 章）（如適用））就樓宇結構、消防安全和健康及衞生所訂明的標準，及／或任何其他就有關設施制定的發牌規定……」

勞工處的權責

3.11 截至 2021 年 6 月，本港有 3,335 個職業介紹所牌照，當中有 1,520 個牌照發給提供外傭職業介紹服務的職業介紹所。持牌的職業介紹所名單及資料(包括牌照發出年份、地址、聯絡資料等)已上載至勞工處的「職業介紹所專題網站」[10]，並會定期更新。此外，已獲發牌照的持牌人名單會每年在憲報刊登。

3.12 現行《僱傭條例》、《職業介紹所規例》及《實務守則》並無規定職業介紹所須為求職者(包括外傭)提供住宿設施。職業介紹所如有為求職者(包括外傭)提供住宿設施，有責任確保有關設施符合相關法例的要求，而《實務守則》已列明有關規定(**第 3.10 段**)。現行法例並無賦權勞工處規管職業介紹所管理的住宿設施，不論外傭或其他求職者入住的住宿設施是否由職業介紹所管理。

10 勞工處「職業介紹所專題網站」:https://www.eaa.labour.gov.hk/tc/disclaimer-search.html

因此，職業介紹所於申請牌照時，勞工處並無要求申請人申報有否為求職者提供住宿設施，亦沒有就該些住宿設施訂定相關的規管政策。基於相同原因，勞工處沒有訂立巡查職業介紹所管理的住宿設施的機制。

3.13 勞工處表示，該處職員並沒有具備規管職業介紹所管理的住宿設施所需的專業知識及接受相關訓練，查核該些設施是否符合有關環境衞生、防火安全及樓宇安全方面的標準及規定。

3.14 勞工處如收到有關外傭宿舍的投訴，或在例行巡查時發現職業介紹所有提供住宿設施並懷疑有關設施違反其他政府部門管轄範圍下的法例，會作出跟進，並將個案轉介至其他執法部門按其職能處理。勞工處表示，可加強與其他部門的協作及資訊交流，包括設立部門負責人聯絡點，以便查核職業介紹所管理的外傭宿舍的資料，或在接獲投訴或察覺有涉嫌在相關處所違規營辦外傭宿舍的個案時，透過設立的聯絡點與其他部門交換資訊或作出轉介。

規管短期出租處所的法規（執行部門：民政總署）

3.15 在本港經營提供短期住宿或床位寓所的處所，視乎具體營運模式，可能受《旅館業條例》或《床位寓所條例》規管。民政總署轄下的牌照事務處（「牌照處」）負責執行上述條例，處理旅館牌照及床位寓所牌照的簽發及執法工作

《旅館業條例》

3.16 根據《旅館業條例》第 2A 條，如某處所顯示為提供住宿予到臨該處所而願意為該住宿繳付費用的任何人，該處所即屬「酒店或賓館」。任何處所，若經營模式符合《旅館業條例》對「酒店或賓館」的釋義，必須領取「酒店或賓館」牌照，方可經營。除非有關處所內提供的所有住宿，每次出租期均為連續 28 天或以上，則可根據《旅館業（豁免）令》（第 349C 章），獲豁免不受規限。

《床位寓所條例》

3.17 根據《床位寓所條例》第 2 條，「床位寓所」是指內有 12 個或以上已被人根據租用協議，或擬供人根據租用協議用作單人住宿的床位的任何居住單位。任何處所，若其經營模式符合《床位寓所條例》對「床位寓所」的釋義必須申領「床位寓所牌照」，才可經營。

民政總署的權責

3.18 民政總署表示，《旅館業條例》及《床位寓所條例》主要規管有關處所的樓宇和消防安全，居住者的身份(即是否外傭)並非條例的規管範圍。《旅館業條例》及《床位寓所條例》沒有對「外傭宿舍」作出定義或分類。

3.19 據民政總署理解，「外傭宿舍」是指外傭未有入住僱主為其提供的住處，而暫時用作容身的其他處所。該署過往曾接獲一些涉及外傭宿舍的投訴，牌照處已派員到有關處所進行視察。經了解後，牌照處得悉有關處所並非以公開招徠的形式營運，亦沒有顯示會為到臨該處所的任何人提供收費住宿。換言之，按此類經營模式的處所並不符合《旅館業條例》中「酒店或賓館」的釋義(**第 3.16 段**)。

3.20 此外，牌照處亦未有發現相關處所負責人與入住者之間有上述提及的「租用協議」；因此，有關處所同樣不符合上述《床位寓所條例》中「床位寓所」的釋義(**第 3.17 段**)。

3.21 牌照處於 2018 及 2019 年分別收到一宗和兩宗投訴，指有處所(涉及共 12 個處所)懷疑有外傭居住。就其中 11 個處所，牌照處人員在有關處所範圍內於不同時段進行了多次巡查亦未有發現涉及經營無牌旅館的情況，故已結束調查。就其餘一個處所，牌照處仍正進行調查工作(截至 2021 年 11 月)。

總結

3.22 上文第3.1至3.21段的資料顯示，現行《僱傭條例》並無條文賦權勞工處規管由職業介紹所經營的外傭宿舍，而業界須自律守規，遵從《實務守則》的相關條款(即職業介紹所有責任確保有關住宿設施符合相關法例的規定)(**第3.10及3.12段**)。另一方面，有些外傭宿舍並非以公開招徠的形式營運，或入住者並無超出指定人數。民政總署負責執行的《旅館業條例》及《床位寓所條例》，並不涵蓋該些外傭宿舍(**第3.19及3.20段**)。

4

有關外傭宿舍的投訴及疫情事故處理

投訴處理

4.1 《實務守則》第 3.7.2 段（**第 3.10 段**）訂明，如職業介紹所利用其處所提供住宿設施或床位（特別為來自海外的求職者如外傭提供的住宿設施或床位），或在其他非職業介紹所處所向求職者提供有關設施，則必須確保已向所有相關政府機構取得營辦住宿設施或床位的相關核准或牌照，並且時刻都完全及充分符合相關法例要求。

4.2 勞工處如收到有關外傭宿舍的投訴，會作出跟進，並會將個案轉介至其他執法部門按其職能處理。

4.3 2020 年 1 月至 2021 年 6 月期間，勞工處職業介紹所事務科收到共 6 宗有關外傭住宿設施的投訴。在接獲投訴後，該處隨即聯絡相關的職業介紹所跟進，並在懷疑其違反其他法例規定時，將個案轉交至其他執法部門跟進。如職業介紹所被證實違反相關法例或規定，該處會考慮向其發出警告、撤銷或拒絕續發牌照。除該 6 宗個案外，民政總署另外接獲兩宗涉嫌違規經營外傭宿舍的舉報。勞工處及民政總署在該 8 宗個案的跟進情況如下。

表 2：有關外傭宿舍的投訴處理
（2020 年 1 月至 2021 年 6 月）

個案	投訴內容	勞工處的處理	民政總署的處理
1.	投訴指有人在旺角長興大廈某些處所內違規經營「外傭賓館」	● 接獲民政總署轄下油尖旺民政事務處轉介此投訴 ● 跟進後發現相關的住宿設施並非由職業介紹所營辦	● 牌照處接獲油尖旺民政事務處轉介此投訴，指長興大廈有 5 個單位涉嫌違規經營「外傭賓館」 ● 經調查後，發現部分單位為私人住宅，以及由職業介紹所為外傭提供**免費**住宿。由於沒有證據證明該些單位涉及經營無牌旅館或床位寓所，牌照處結束跟進行動 ● 就其餘部分單位，牌照處仍在調查中（截至 2021 年 11 月）
2.	投訴指一間位於北角的職業介紹所在其營業地點懷疑違規經辦外傭宿舍	● 跟進後未能確定該職業介紹所處所設有外傭宿舍 ● 轉介民政總署跟進	● 牌照處派員調查，沒有發現證據證明該處所涉及經營無牌旅館或床位寓所，故結束調查工作

個案	投訴內容	勞工處的處理	民政總署的處理
3.	投訴指一間位於旺角的職業介紹所在其營業地點懷疑違規經辦外傭宿舍	● 跟進後未能確定該職業介紹所處所設有外傭宿舍 ● 但該職業介紹所負責人承認有在其他地方設有外傭宿舍，勞工處即時敦促該職業介紹所，經營住宿設施時須遵守相關法例，包括《旅館業條例》、《床位寓所條例》及《消防條例》等 ● 轉介民政總署跟進	● 就投訴人指有人懷疑違反大廈公契用途限制及興建違例建築工程，民政總署轉介個案予地政總署及屋宇署跟進
4.	投訴指沙田某處所有人違規經辦外傭宿舍	● 跟進後發現個案並無涉及職業介紹所 ● 轉介民政總署跟進	● 牌照處派員調查，發現有職業介紹所為外傭提供**免費**住宿。由於沒有證據證明該職業介紹所涉及經營無牌旅館或床位寓所，牌照處結束調查工作
5.	投訴指一間位於油麻地的職業介紹所在其營業地點違規經辦外傭宿舍	● 巡查發現該職業介紹所的營業地點有提供住宿設施予外傭求職者，而負責人亦承認沒有就相關住宿設施申領牌照	● 牌照處派員調查，沒有發現證據證明該職業介紹所涉及經營無牌旅館或床位寓所，故結束調查工作

個案	投訴內容	勞工處的處理	民政總署的處理
		● 勞工處即時提醒該職業介紹所的負責人，如職業介紹所向求職者提供臨時居所，必須確保已向有關部門申領牌照或許可 ● 轉介民政總署跟進	
6.	投訴指一間位於觀塘的職業介紹所在其營業地點違規經辦外傭宿舍，並查詢外傭住宿設施應屬哪個部門規管	● 巡查該職業介紹所的營業地點，但沒有發現任何住宿設施 ● 向投訴人解釋涉及旅館或床位寓所牌照的事宜並非勞工處的工作範圍，建議投訴人先向民政總署查詢	● 民政總署沒有接獲該投訴人的查詢或投訴
7.	投訴指旺角某處所有人違規經辦外傭宿舍	● 勞工處沒有接獲此宗投訴或轉介	● 牌照處派員調查，發現有職業介紹所為外傭提供**免費**住宿。由於沒有證據證明該職業介紹所涉及經營無牌旅館或床位寓所，牌照處結束調查工作

個案	投訴內容	勞工處的處理	民政總署的處理
8.	投訴指黃埔某處所有人違規經辦外傭宿舍	● 勞工處沒有接獲此宗投訴或轉介	● 牌照處派員調查，發現該處所為私人住宅。由於沒有證據證明該處所涉及經營無牌旅館或床位寓所，調查工作結束

疫情事故處理

4.4 在 2020 年，有外傭入住外傭宿舍期間感染 2019 冠狀病毒病。有關外傭宿舍分別位於旺角長興大廈、銅鑼灣希雲大廈、上環建安商業大廈及大埔豐年樓。勞工處及民政總署在該 4 宗個案的跟進情況如下。

表 3：有關外傭宿舍的疫情事故處理
（2020 年）

疫情事故	地點	勞工處的處理	民政總署的處理
1.	旺角長興大廈[11]	● 接獲民政總署轄下油尖旺民政事務處轉介此投訴 ● 跟進後發現相關的住宿設施並非由職業介紹所營辦	● 牌照處接獲油尖旺民政事務處轉介此投訴，指長興大廈有 5 個單位涉嫌違規經營「外傭賓館」 ● 經調查後，發現部分單位為私人住宅，以及由職業介紹所為外傭提供**免費**住宿。由於沒有證據證明該些單位

[11] 此地點的疫情事故，與表 2 的投訴個案 1 相同。

疫情事故	地點	勞工處的處理	民政總署的處理
			涉及經營無牌旅館或床位寓所，牌照處結束跟進行動 ● 就其餘部分單位，牌照處仍在調查中（截至 2021 年 11 月）
2.	銅鑼灣 希雲大廈	● 跟進後發現並無涉及職業介紹所	● 牌照處派員調查，初步發現該處所為私人住宅，暫沒有證據證明該處所涉及經營無牌旅館或床位寓所，調查工作仍正進行（截至 2021 年 11 月）
3.	上環 建安商業大廈	● 跟進後發現該處所是某職業介紹所(「職業介紹所甲」)的營業地點。職業介紹所甲承認在疫情期間曾給予數名有特別需要的外傭在其營業地點內作短暫留宿 ● 勞工處向職業介紹所甲發出口頭警告，提示該職業介紹所必須遵從《實務守則》的要求經營業務。職業介紹所甲隨後暫	● 民政總署沒有接獲舉報或其他部門轉介，因此沒有作出跟進

疫情事故	地點	勞工處的處理	民政總署的處理
		時停止營運，該處再作巡查未有發現有外傭住宿設施	
4.	大埔 豐年樓	● 跟進後發現該處所是某職業介紹所(「職業介紹所乙」)的營業地點。職業介紹所乙為外傭提供住宿設施，但沒持有民政總署發出的有效牌照。勞工處把個案轉介民政總署 ● 勞工處亦發現有 4 名入住該外傭宿舍的人士為在職外傭，顯示職業介紹所乙忽視標準合約(**第 2.1 段**)要求外傭須於僱主的住址工作及居住的規定。該處認為，個案反映職業介紹所乙的持牌人並非經辦職業介紹所的適當人選(**第 3.3 段**)。該處巡查亦發現職業介紹所乙有多方面違反《實務守則》的要求。在全盤考慮各項因素後，該處決定撤	● 經調查後，發現有職業介紹所為外傭提供**免費**住宿。由於沒有證據證明該處所涉及經營無牌旅館或床位寓所，牌照處結束跟進行動

疫情事故	地點	勞工處的處理	民政總署的處理
		銷職業介紹所乙的牌照	

4.5 在疫情期間，勞工處除了跟進衞生署通報涉及外傭感染 2019 冠狀病毒病的個案外，亦積極配合衞生署的防疫措施，主動接觸職業介紹所組織，提醒業界不得安排抵港的外傭在職業介紹所住宿設施進行強制檢疫及應避免安排外傭在擠迫的環境留宿，留意並遵守衞生防護中心就個人衞生及社交距離的指引。此外，勞工處於 2020 年 8 月為入住職業介紹所住宿設施的外傭，提供自願性質的一次性免費 2019 冠狀病毒病檢測服務。該處同時安排人員派送口罩予外傭職業介紹所，再經由職業介紹所將口罩給予有需要入住住宿設施的外傭。

5

職業介紹所提供的外傭宿舍

5.1 2021 年 9 月，本署獲一間職業介紹所的負責人協助參觀其營辦的兩間外傭宿舍（「外傭宿舍 A」及「外傭宿舍 B」），兩間宿舍均位於設有業主立案法團的住宅大廈。根據該職業介紹所提供的資料，該職業介紹所會為外傭免費提供住宿，以及宿舍內的設備和日用品，例如煮食爐具、雪櫃、固網電話、水電供應、清潔用品等。據職業介紹所的負責人所稱，該兩間宿舍只開放予外傭入住。入住的外傭大多是因合約屆滿或提前終止後在港轉換僱主，亦有個別外傭有刑事或勞資案件須留港處理。兩間外傭宿舍的資料如下。

5.2 據職業介紹所的負責人表示，外傭宿舍 A 的實用面積約 700 呎，單位內設有兩個睡房、一廚一廁及客飯廳，於本署視察時居住了約 5 至 6 名外傭。

圖 1 至圖 12：外傭宿舍 A 圖片

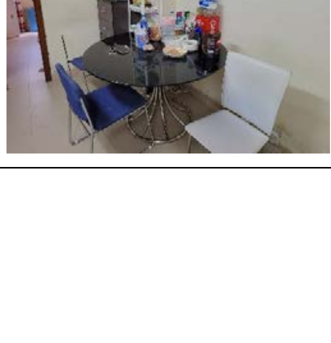
圖 1：外傭宿舍外的走廊	圖 2：外傭宿舍大門	圖 3：飯廳放置了桌椅
		

圖 4：廁所及淋浴設施



圖 5：廚房



圖 6：客廳放置了外傭的行李



圖 7：睡房 1
外傭可在室內晾曬衣物



圖 8：睡房 2



圖 9：客飯廳



圖 10：室內告示



圖 11：室內告示

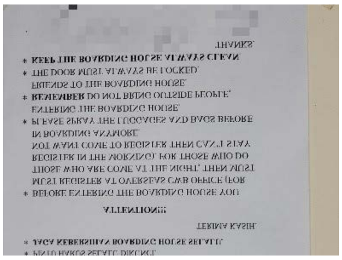
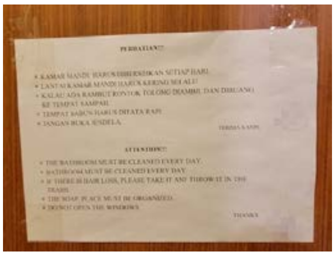


圖 12：室內告示



5.3 據職業介紹所的負責人表示，外傭宿舍 B 的實用面積約 670 呎，單位屬開放式設計，沒有區分廳房，另設一廚兩廁，於本署視察時居住了約 5 至 6 名外傭。

圖 13 至圖 24：外傭宿舍 B 圖片

圖 13：外傭宿舍外的大廈通道

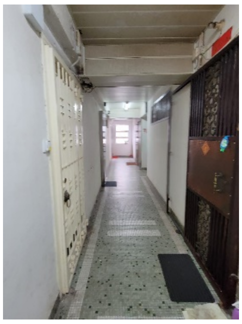


圖 14：外傭宿舍大門



圖 15：廚房



圖 16：開放式設計，沒有區分廳房，室內放置了外傭的行李



圖 17：外傭衣物及由職業介紹所提供的床墊



圖 18：廁所及淋浴設施



圖 19：由職業介紹所提供的桌椅及雪櫃等設施



圖 20：室內告示



圖 21：室內告示

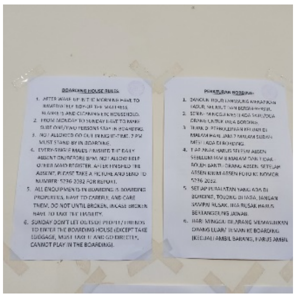


圖 22：外傭入住登記冊每日記錄入住外傭的姓名及體溫	圖 23：外傭入住登記冊	圖 24：外傭入住登記冊
		

5.4 本署觀察到兩間外傭宿舍內的陳設與住宅單位相類似，設有廚廁和客飯廳，亦備有桌椅、煮食爐具、雪櫃等傢具和電器。室內的牆壁則貼有數份告示，提醒入住的外傭須遵守一些住宿的規則，例如須保持清潔和安靜，以及不可吸煙、喝酒、飼養寵物等。此外，職業介紹所要求外傭入住須填寫登記冊，記錄入住者姓名、聯絡辦法及每日體溫等資料。

5.5 職業介紹所負責人向本署表示，該公司會盡量改善外傭宿舍內的環境和設備，務求符合外傭輸出國領事館的發牌要求[12]。例如領事館巡查時曾要求在外傭宿舍內提供飯桌和椅子，供外傭使用，該公司已遵辦。

5.6 職業介紹所負責人向本署提供了一份外傭輸出國領事館於 2021 年 2 月派員巡查外傭宿舍 A 和外傭宿舍 B 的清單，顯示該兩間宿舍是獲該領事館認可的外傭宿舍。巡查的事項包括居住空間是否足夠、住宿是否收費、環境潔淨程度和社交距離是否合適、有否提供消毒用品、口罩和體溫測量器等防疫用品和設施。另一方面，本港政府沒有對職業介紹所提供的外傭宿舍作出如上述般的指引或要求。相關政府部門亦沒有巡查該些外傭宿舍。

---

12 外傭輸出國的領事館會對符合資格的本港職業介紹所發出認可或證書，授權有關職業介紹所為其國民提供就業服務（俗稱「大牌」），其中發出認可或證書的條件包括要求有關職業介紹所須為來自該國的外傭在香港提供住宿設施。

6

本署的評論及建議

緒言

6.1 外傭來港工作，協助本港家庭料理家務及照顧家中老幼，從而釋放本地勞動力，對香港的經濟發展有貢獻作用。外傭是透過政策介入引進本港的受保障勞工，他們的勞工權益（不論是安全或福利方面）應受到適切的維護。從實際角度而言，香港對外傭有極大需求，實有需要保持保障外傭權益的良好聲譽，以維持香港對外傭的吸引力。本署在審視勞工處、民政總署及入境處的工作後，有以下的評論和建議。

(I) 改善由職業介紹所經營的外傭宿舍的營運水平

理據

6.2 全港有數十萬外傭，他們留港期間，有不同情況需入住僱主住址以外的住宿設施。尤其在合約屆滿或提前終止後的「兩星期規則」期間，外傭或會短暫留港安排返回原居地或等待政府批出簽證以銜接在港的新工作。換言之，外傭入住一些通稱為外傭宿舍的住宿設施，是有實際需要。本港輸入外傭的整體數目、當中在港轉換僱主的外傭數目，以及入境處處理有關工作簽證申請的時間，與外傭入住外傭宿舍的需求均有關連。不過，政府對外傭宿舍的需求、所在位置、數量、設施等，並沒有掌握系統性的資料，現時亦無專屬法例規管該些宿舍。

6.3 在 2019 冠狀病毒病疫情期間，傳媒曾廣泛報道有外傭在港相繼染疫，並揭露外傭宿舍的質素問題，尤其居住環境擠迫及衞生情況欠佳，反映政府的現行監管有所不足。現時社會對外傭宿舍

的關注稍為降低，但若政府不採取改善措施，將難以確保外傭宿舍的營運水平。從保障外傭權益的角度而言，這情況實欠理想。

6.4 本署調查發現，勞工處過往在接獲有關外傭宿舍的投訴個案後，往往轉介民政總署跟進（第 4 章），以讓後者按《旅館業條例》或《床位寓所條例》處理。本署認為，假如有關外傭宿舍的營運模式與出租旅館或床位寓所無異，民政總署固然有職責按上述法例跟進。不過，據本署了解，由職業介紹所經營的外傭宿舍，營運模式五花八門，特別不少職業介紹所只將其宿舍開放予外傭入住，因此並非以公開招徠形式經營，而一些宿舍則不涉及收費。由此可見，該些外傭宿舍不屬《旅館業條例》或《床位寓所條例》的規管範圍。單靠轉介民政總署跟進相關個案，以期按上述法例規管由職業介紹所經營的外傭宿舍的處所，顯然涵蓋不足。事實上，實際的個案（第 4 章）顯示，某些外傭宿舍並不屬於《旅館業條例》及《床位寓所條例》的規管範圍。

6.5 現時，有外傭輸出國的領事館會對本港一些職業介紹所發出牌照（俗稱「大牌」）（註 12），授權為其國民提供就業服務。雖然這項措施有助確保持「大牌」的外傭宿舍符合基本標準，但領事館的發牌制度並非根據任何本港法例所訂的強制措施，單靠領事館訂定對外傭宿舍的要求，未必能全面應對問題，更何況保障外傭權益的責任應在本港政府。

6.6 本署明白，職業介紹所經營外傭宿舍，為有需要的外傭提供棲身之處，有其社會功能（**第 2.5 及 5.1 段**）。對於一些收費低廉，甚至免費的外傭宿舍，質素難免有所局限。假如政府加強對外傭宿舍的規管，或會有意見認為，部分職業介紹所可能因經營成本上升而將費用轉嫁至外傭或僱主，甚至放棄經營外傭宿舍，結果造成「三輸」的局面。本署對此的看法是，外傭宿舍確有其社會功能，規管外傭宿舍絕非為了取締，而是令政府有工具確保來港工作的外傭得到合理的居住環境保障，亦令經營者有例可依。外傭入住質素不達到基本水平的宿舍，從人道立場而言確不為社會接受，亦有損香港聲譽。誠然，政府在制訂任何規管措施時都需要平衡多方面的考慮因素、現實情況、不同持份者的意見等。在規管外傭宿舍這課題上，政府可透過與所有持份者坦誠洽商，制訂一個各方都能接受的方案，同時可以循序漸進地改善／提升外傭宿舍的營運水平。

6.7 綜合以上所述，本署認為，政府應採取措施以改善由職業介紹所經營的外傭宿舍的營運水平。本署理解，政府在此課題上需作多方面的研究及考慮（包括法律、對部門人力資源的影響、對職業介紹所業界的影響等），並徵詢有關持份者的意見。因此，本署建議政府先制訂短、中期行政措施，並檢討成效；如成效不彰，長遠而言，便應探討透過修例引入法定規管制度，以更嚴謹地規管由職業介紹所經營的外傭宿舍。

負責的政府部門

6.8 本署認為，新的改善措施應由負責勞工政策及行政的部門（即勞工處）執行。首先，從法理角度而言，勞工處負責執行《僱傭條例》、《職業介紹所規例》及《實務守則》。《僱傭條例》的詳題明確訂明，該條例旨在對僱傭及職業介紹所的一般情況作出規管（**第 3.2 段**）。該條例就勞工處如何規管職業介紹所的營運訂定條文，以及賦權該處透過視察職業介紹所的營業地點、查閱及審核與職業介紹所有關的記錄及文件、與職業介紹所有關連或相聯的任何其他人作出查訊等方式作出規管（**第 3.4 段**）。

6.9 《僱傭條例》亦賦權勞工處頒布《實務守則》，列出經辦、管理或控制職業介紹所的原則、程序、指引及標準（**第 3.5 段**）。《實務守則》第 3.7.2 段，已就職業介紹所向求職者提供住宿設施或床位作出規定，即職業介紹所必須確保已向所有相關政府機構取得營辦住宿設施或床位的相關核准或牌照，並且時刻都完全及充分符合相關香港法例的規定（**第 3.10 段**）。綜合前段及本段所述，就職業介紹所為外傭提供住宿設施而言，《僱傭條例》及《實務守則》已提供基礎，讓勞工處採取進一步的措施，以改善該些住宿設施的營運水平，並填補不受《旅館業條例》及《床位寓所條例》規管，但由職業介紹所營辦的外傭宿舍的空隙。

6.10 此外，職業介紹所經營外傭宿舍，誘因是這有助促進其向外傭提供的就業服務。目前勞工處只規管職業介紹所提供的就業服務，但職業介紹所為外傭提供的就業服務及住宿服務之間有密切關連，兩者皆為外傭職業介紹所的營運及主體業務的一部分，由勞工處一併作出規管，合理之餘，亦具協同效益。再者，改善外傭宿舍的營運，目的是使外傭在港工作的安全及福利得到保障，以達致保障勞工權益的最終政策目標。這明顯關乎勞工事務，而非單純處所管理的問題。

6.11 事實上，從過往的個案看到（**表 3 第 3 及第 4 項**），當發現職業介紹所涉嫌違規經營外傭宿舍，或涉嫌違反《實務守則》或相關法例的規定，勞工處會採取適當的跟進行動。以職業介紹所甲為例，該職業介紹所承認曾經讓外傭在其營業地點內作短暫留宿，勞工處因而向該職業介紹所發出了口頭警告，提示該職業介紹所必須遵守《實務守則》的要求經營業務。至於職業介紹所乙，勞工處調查後發現該職業介紹所向在職外傭提供住宿設施，顯示其忽視標準合約下的留宿規定。該處認為，個案反映職業介紹所乙的持牌人並非經辦職業介紹所的適當人選，加上在巡查時亦發現該職業介紹所有多方面違反《實務守則》的要求，該處在全盤考慮各項因素後，決定撤銷職業介紹所乙的牌照。由此可見，就職業介紹所經營外傭宿舍的情況，勞工處目前並非毫無權責。由該處採取進一步的措施，以改善該些外傭宿舍的營運水平，亦順理成章。

6.12 總的來說，不論從法理、政策目標還是實際運作而言，由勞工處執行改善措施，提升由職業介紹所營辦但不受《旅館業條例》及《床位寓所條例》規管的外傭宿舍，以保障在港外傭，屬合情合理。

短、中期措施

6.13 鑑於研究及落實一套法定規管制度有其複雜性，本署認為，政府可考慮先以行政方式採取以下的改善措施。

6.14 首先，勞工處可與各有關持份者（包括職業介紹所業界、勞工界、領事館及政府相關決策局及部門）溝通，並要求職業介紹所提供有關其經營外傭宿舍的資料，以建立有關職業介紹所經營外傭宿舍的資料庫，包括外傭宿舍的數目、位置、收費、是否領有民政總署發出的牌照等。資料庫有助勞工處有系統地掌握目前職業介紹所經營的外傭宿舍的資料，為訂立改善措施奠定基礎。

6.15 其次，勞工處可編製及公布一份職業介紹所經營的外傭宿舍名單，載有職業介紹所的名稱、外傭宿舍地址、收費、是否領有民政總署的牌照等資料。有關名單雖不代表政府認可該些外傭宿舍符合標準，但仍可加強資訊透明度，從而便利外傭作出知情選擇，以及透過市場力量推動業界提升營運水平。要達到此成效，外傭宿舍名單上的資料須盡量全面及容易理解。

6.16 此外，本署建議，勞工處向職業介紹所業界就營運外傭宿舍方面提供更多指引。現行《實務守則》第 3.7.2 段規定，職業介紹所如向求職者提供住宿設施，必須確保已向所有相關政府機構取得所需的核准或牌照，並且符合相關香港法例的要求。勞工處可在《實務守則》增加條文，更具體地列出職業介紹所必須符合的相關法規、標準及指引等，供職業介紹所參考和遵從。與此同時，因應疫情揭露部分外傭宿舍的居住環境擠迫及衞生情況欠佳，勞工處可考慮參考相關部門的現行指引，以及領事館對持「大牌」的外傭職業介紹所的住宿設施的要求，以整合出一套指引供職業介紹所業界參考。在起始階段，該些指引是否需要有法定約束力，可由當局按實況決定，但起碼須具有指導作用，以幫助改善外傭宿舍的環境衞生情況。

6.17 進一步而言，勞工處可引入新的牌照審批程序，要求職業介紹所在新申請或續領牌照時，聲明如向外傭求職者提供住宿設施，會確保遵從相關法例及政府部門的規定，包括領有所需的牌照。勞工處其後如發現職業介紹所經營的外傭宿舍違反其他政府部門的規定，須採取適當的執管行動。

6.18 本署亦建議，勞工處加強與其他持份政策局／政府部門恆常的協作，就外傭宿舍的營運交換資訊、互助制訂相應的規管措施及在有需要時作出轉介。本署認為，如外傭宿舍的營運模式與《旅館業條例》或《床位寓所條例》下的「酒店或賓館」或「床位寓所」相同，該處所應繼續由民政總署根據《旅館業條例》或《床位寓所條例》規管。就此，民政總署可考慮檢視及優化涉及外傭宿舍投訴的處理程序，以加快處理相關個案。另一方面，職業介紹所經營的外傭宿舍，即使不屬《旅館業條例》或《床位寓所條例》的管轄範圍，視乎情況，如有違反《實務守則》及相關法例的規定，勞工處可採取適當的跟進行動。勞工處曾處理的兩宗個案（**表 3 第 3 及第 4 項**）便屬以上情況。因此，勞工處應與民政總署制訂協作機制，加強互相轉介個案及資訊交流。

6.19 另一方面，雖然外傭宿舍的營運不屬入境處的管轄範圍，但該處負責審批外傭簽證，在整個外傭政策上有其角色，因此應在有需要時轉介個案予勞工處及民政總署跟進及交換資訊，並可因應情況檢視簽發外傭工作簽證的流程，以及在有需要時調配人手加快審批新申請。

6.20 最後，勞工處可加強教育工作，要求職業介紹所業界積極配合政府的措施，以及鼓勵業界自發改善外傭宿舍的設施。

長遠措施

6.21 本署認為，勞工處應在推行上述短、中期行政措施一段時間後進行檢討，以評估成效。如成效不彰，長遠而言，該處應探討透過修例引入法定規管制度，以更嚴謹地規管由職業介紹所經營的外傭宿舍。

6.22 假如長遠而言有需要落實法定規管制度，勞工處應為外傭宿舍的營運訂立標準。在過程中，該處可參考現行其他有關處所管理的規管制度、領事館對持有「大牌」的職業介紹所經營的外傭宿舍訂定的標準及要求，並徵詢有關持份者包括相關的監管部門的意見。

6.23 就考慮是否訂立新的規管制度，勞工處重申《僱傭條例》旨在就僱員工資的保障訂定條文，對僱傭及職業介紹所的一般情況作出規管，並就相關事宜訂定條文。該條例目前並無賦權該處規管職業介紹所經營的住宿設施（**第 3.12 段**）。若另行訂立新的規管制度，《僱傭條例》是否適合的載體尚待釐清，例如職業介紹所經營的住宿設施並非其業務不可缺少的部分，則《僱傭條例》未必有足夠法律基礎就該些設施進行規管。此外，該處擔憂在執行新的規管制度時可能出現漏洞，例如職業介紹或會所為了迴避新規管制度的要求，安排與職業介紹所沒有關連的人士或公司經營住宿設施，或安排外傭入住其他人士或機構經營的住宿設施。本署理解勞工處的顧慮，假如有需要透過修例引入法定規管制度，政府實須作周全的研究和考慮，包括如何修改現行法例以充分賦權執行部門作出規管，以及如何堵塞在執行上可能出現的漏洞。如有需要，政府屆時可作更深入的探討。

6.24 與出租「酒店或賓館」或「床位寓所」營運模式相同的外傭宿舍，現時已受《旅館業條例》或《床位寓所條例》所規管。日後如需訂立新的規管制度，該制度是否剔除已受上述兩條條例規管的外傭宿舍，勞工處可與民政總署研究決定。除了該類外傭宿舍外，本署認為，日後如需訂立新的規管制度，該制度應涵蓋所有由職業介紹所經營的外傭宿舍。

6.25 本署理解，規管住宿設施需要一定的專業知識，而勞工處職業介紹所事務科目前的人力資源或未具備足夠條件推行嶄新的規管制度。本署相信，這應可透過跨部門協作甚至借調其他相關部門的專業人員解決。事實上，綜觀其他政府部門的處所規管制度，不少牌照事務處均採取類似安排。例如食物環境衞生署負責執行食肆發牌制度，其牌照事務處已與消防處、屋宇署、規劃署等與部門建立恆常機制，以就所有食肆牌照申請徵詢其專業意見。負責規管安老院的社會福利署，則借調消防處及屋宇署的專業人員，成為其牌照事務處人手編制的一部分。日後如需訂立新的法定外傭宿舍規管制度，勞工處可考慮借鏡其他政府部門的經驗，制訂合適的人手安排，並在有需要時向政府申請增撥資源。事實上，從其他部門借調專業人員到勞工處執行該處的職能，可謂由來已久，例子包括醫生、護士、驗船主任等。

(II) 合約期間的留宿規定

6.26 根據標準合約第 3 條款，外傭在受僱期間須於標準合約內訂明僱主在香港的住址工作及居住。而根據標準合約第 15 條款，僱主如欲修改標準合約第 3 條款，須事先獲得勞工處處長的同意（**第 2.1 及 2.2 段**）。

6.27 綜合本署調查所得，部分僱主會在合約期內要求其外傭入住職業介紹所經營的外傭宿舍（**第 2.5 段**）。常見的情況是在外傭剛抵達香港時，僱主仍未能安排外傭入住其住址。本署調查所獲的資料顯示，有些僱主在上述情況下未能符合標準合約第 3 條款，而又未有按標準合約第 15 條款事先徵求該處處長的同意，該些情況通常只涉及 1 天或數天。

6.28 本署認為，標準合約第 3 條款下的留宿規定，旨在保障外傭享有僱主提供免費住宿的福利，應該予以嚴謹執行。本署固然理解，如外傭剛抵達香港時僱主遇上突發情況，以致未能即時安排外傭入住其住址，部分僱主透過職業介紹所安排外傭暫時留宿於外傭宿舍，亦屬情有可原。但假如有僱主忽視其責任，未有在外傭抵達香港前盡早為外傭入住其住址做好準備，則另作別論。職業介紹所在該情況下為外傭提供住宿服務，雖從經營及顧客服務而言屬無可厚非，但當這彈性措施遭到不當使用，甚至濫用時，實有違原意，亦並非恰當。至於應否維持上述的留宿規定，屬政策問題，本署並無意見。

6.29 本署建議，勞工處加強宣傳及教育，提醒僱主有責任遵守標準合約第 3 條款下的留宿規定，並在外傭抵達香港前盡早為外傭入住其住址做好準備。本署亦建議勞工處提醒業界，職業介紹所如經營外傭住宿業務，必須留意標準合約第 3 條款下的留宿規定。該處如發現僱主或職業介紹所漠視其責任，違規容許外傭在受僱期間入住僱主住址以外的地方，應採取適當的跟進行動。

(III) 工作簽證申請的審批

6.30 入境處處理外傭工作簽證申請的時間，與外傭入住外傭宿舍的需求有關連。本署欣悉，該處在疫情期間，實行了若干措施，包括靈活調配人手和加強應用電子服務等，以加快審批流程（**第 2.9 段**）。就外傭在港轉換僱主的申請，本署建議，入境處繼續檢視及改善審批工作簽證申請的措施和效率，在資源許可的情況下盡量加快審批工作，以助壓縮外傭留港等候工作簽證期間入住外傭宿舍的潛在需要。

本署的建議

6.31 本署對勞工處、民政總署及入境處有以下的建議：

勞工處

(1) 與持份者溝通，並要求職業介紹所提供有關其營運外傭宿舍（如有）的資料，以建立由職業介紹所經營外傭宿舍的資料庫（**第 6.14 段**）；

(2) 編製及公布一份職業介紹所經營的外傭宿舍名單，以加強資訊透明度，便利外傭作出知情選擇，以及透過市場力量推動業界提升營運水平（**第 6.15 段**）；

(3) 修訂《實務守則》，更具體地列出職業介紹所如經營外傭宿舍必須符合的相關法規、標準及指引等，供職業介紹所參考和遵從。同時，考慮參考相關部門的現行指引，以及領事館對持「大牌」的外傭職業介紹所的住宿設施的要求，以整合出一套相關指引供職業介紹所業界參考（**第 6.16 段**）；

(4) 要求職業介紹所在新申請或續領牌照時，聲明如向求職者提供住宿設施，會確保遵從相關法例及政府部門的規定。如其後發現職業介紹所經營的外傭宿舍違反其他政府部門的規定，須在職業介紹所牌照制度下採取適當的執管行動（**第6.17段**）；

(5) 加強教育工作，要求職業介紹所業界積極配合政府的措施，以及鼓勵業界自發改善外傭宿舍的設施（**第6.20段**）；

(6) 加強宣傳及教育，提醒僱主有責任遵守標準合約第3條款下的留宿規定，同時提醒職業介紹所業界，如經營外傭住宿業務，必須留意該留宿規定。如發現僱主或職業介紹所漠視其責任，違規容許外傭在受僱期間入住僱主住址以外的地方，應採取適當的跟進行動（**第6.29段**）；

(7) 在推行**第6.31(1)至(6)、(10)段**措施的一段時間後進行檢討，如成效不彰，長遠而言，探討透過修例引入法定規管制度，以更嚴謹地規管由職業介紹所經營的外傭宿舍（**第6.21-6.25段**）；

民政總署

(8) 檢視及優化涉及外傭宿舍投訴的處理程序，以加快處理相關個案（**第6.18段**）；

入境處

(9) 就外傭在港提出轉換僱主的申請，繼續檢視及改善審批工作簽證申請的措施和效率，在資源許可的情況下盡量加快審批工作，以助壓縮外傭留港等候工作簽證期間入住外傭宿舍的潛在需要（**第6.30段**）；以及

勞工處、民政總署、入境處

(10) 加強勞工處與其他持份政策局／政府部門的恆常協作，就外傭宿舍的營運交換資訊、互助制訂相應的規管措施及在有需要時作出轉介。民政總署及入境處應提供所需的資訊及協助（**第6.18-6.19段**）。

鳴謝

6.32 申訴專員謹此感謝在本署進行調查期間，勞工處、民政總署、入境處，以及各資料提供者的配合和協助。

申訴專員公署
檔案編號：OMB/DI/447
2022 年 2 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram:
https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

圖表目錄

圖 / 表	標題	頁數
表 1	入境處批准外傭完約後轉換僱主的簽證申請數目（2017 年 1 月至 2021 年 8 月）	6
表 2	有關外傭宿舍的投訴處理（2020 年 1 月至 2021 年 6 月）	16-19
表 3	有關外傭宿舍的疫情事故處理（2020 年）	19-22
圖 1-12	外傭宿舍 A 圖片	23-24
圖 13-24	外傭宿舍 B 圖片	25-26